



[Imprimir Web](#)

La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad (DT)

Barnett R. Rubin

DT Nº 26/2006 - 17/10/2006

CSR Nº 12, MARZO DE 2006

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

Fundado en 1921, el *Council on Foreign Relations* (CFR) es un organismo sin afiliación política para investigadores dedicado a la publicación y difusión de ideas que tiene por objeto facilitar tanto a sus socios, individuales o corporativos, como a los responsables de la formulación de políticas, periodistas, estudiantes y ciudadanos interesados en los Estados Unidos y otros países, la comprensión de la situación mundial y de las medidas de política exterior adoptadas en los Estados Unidos y otros Estados. El CFR lleva a cabo su función a través de la concertación de reuniones; la dirección de un programa de estudios sobre cuestiones muy diversas; la publicación de *Foreign Affairs*, la principal revista sobre asuntos internacionales y política exterior estadounidense; el mantenimiento de una asociación integrada por miembros de muy diversa índole; la financiación de grupos de trabajo independientes y de informes especiales; y proveer información actualizada acerca de la política mundial y de la política exterior estadounidense en la página *web* del Consejo, www.cfr.org.

EL CFR NO TOMA PARTIDO INSTITUCIONAL EN LAS CUESTIONES POLÍTICAS Y NO TIENE NINGUNA AFILIACIÓN CON EL GOBIERNO DE EEUU. TODAS LAS DECLARACIONES Y OPINIONES RECOGIDAS EN SUS PUBLICACIONES SON DE LA RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL AUTOR O AUTORES.

Los Informes Especiales del Consejo (CSR, *Council Special Reports*) contienen exposiciones concisas sobre temas políticos, elaboradas con el fin de dar una rápida respuesta a una crisis emergente o contribuir a la aclaración de problemas políticos de actualidad. Los CSR son elaborados por autores individuales –ya sean miembros del CFR o reconocidos expertos externos– tras conocer la opinión de un comité asesor, y normalmente se publican transcurridos como máximo sesenta días desde su concepción. El comité sirve de caja de resonancia y aporta opiniones sobre el borrador del informe. Normalmente se reúne dos veces, una con anterioridad a la elaboración del borrador, y otra cuando ya se ha escrito el borrador para su revisión; no obstante, los miembros del comité asesor, a diferencia de los miembros de los grupos de trabajo (*Task Force*), no tienen la obligación de incluir una conclusión en el informe o de refrendarlo de algún otro modo. Una vez publicados, los CSR se publican en la página *web* del Consejo.

Si desea obtener más información acerca del CFR o de este Informe Especial, le rogamos escriba al Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, Nueva York, NY 10021, o llame al Departamento de Comunicaciones al 212-434-9400. Visite nuestra página *web* en www.cfr.org.

Copyright © 2006 del Council on Foreign Relations®, Inc.

Todos los derechos reservados.

Impreso en los Estados Unidos de América.

El presente informe no podrá reproducirse en su totalidad o en parte de modo diferente al previsto en los artículos 107 y 108 de la *Copyright Law Act* de los EEUU (17 U.S.C., artículos 107 y 108), y para publicar en prensa los pasajes escogidos por los reseñadores, se deberá obtener el consentimiento expreso y por escrito del CFR. Si desea obtener más información, le rogamos escriba al Departamento de Publicaciones del CFR: Publications Office, Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, Nueva York, NY 10021.

ÍNDICE

Prólogo

Agradecimientos

Mapas

Acrónimos

Informe Especial del Consejo

Introducción: El *Afghanistan Compact*

Seguridad

Gobierno, Estado de Derecho y Derechos Humanos

Desarrollo Económico y Social

Conclusión

Información Acerca del Autor

Declaración de Objetivos del CPA
Comité Asesor del CPA

PRÓLOGO

Las operaciones de estabilización y reconstrucción en Afganistán se han visto eclipsadas por los progresos en Irak desde la invasión de 2003. Este eclipse resta valor a los logros en Afganistán desde 2001, incluido el de la consecución de los requisitos del Acuerdo de Bonn, que ha aportado a Afganistán un marco constitucional y nuevas instituciones políticas. No obstante, queda mucho trabajo por hacer hasta que dichas instituciones puedan considerarse maduras. Además, la situación en el ámbito de la seguridad se ha deteriorado de manera significativa y la estabilidad a largo plazo en Afganistán parece aún difícil de alcanzar.

El *Afghanistan Compact* (Plan de Afganistán) de enero de 2006 recuerda a los actores internacionales que deben ser conscientes de que la transición de Afganistán a lo que puede describirse como situación de normalidad no está todavía garantizada y que el compromiso internacional será fundamental para hacer frente a los desafíos pendientes. El presente informe, apoyado por una generosa subvención de la *Carnegie Corporation* de Nueva York, analiza los retos a los que se enfrenta Afganistán, incluidos los delicados asuntos que no contempla el *Compact*, y propone determinadas medidas para superarlos. A través de la definición de tareas en los ámbitos de seguridad, sistema de gobierno, reconstrucción y cooperación regional que siguen requiriendo una gran atención y el despliegue significativo de recursos, el presente informe contribuye en gran medida a ayudarnos a saber qué debería hacerse en un país cuya importancia se ha visto subvalorada durante demasiado tiempo y con demasiada frecuencia.

Richard N. Haass
Presidente
Council on Foreign Relations
Marzo de 2006

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a William L. Nash, director del Center for Preventive Action del CFR, por haber tenido la amabilidad de poner en marcha y supervisar este proyecto; a Richard N. Haass y James M. Lindsay, del CFR, por su apoyo, y a la *Carnegie Corporation* de Nueva York por su generosa subvención en apoyo de este trabajo. Me han sido de gran utilidad las observaciones que he recibido por teleconferencia y por *e-mail* del grupo asesor de este proyecto, y muy en especial de Joseph J. Collins, Laura K. Cooper, James F. Dobbins, Bathsheba N. Crocker, S. Frederick Starr, Reuben E. Brigety II, Jonathan E. Berman, Pamela Constable y Peter Warren Singer.

También he recibido extensas y detalladas observaciones por parte de altos funcionarios de la Embajada de EEUU y de la sede de la Coalición en Kabul. Clare Lockhart, del Overseas Development Institute (ODI), me ha aportado una visión interesante. Peter Middlebrook, Mohammad Eshaq, Husain Haqqani, Saad Mohseni, y un alto funcionario afgano me aportaron una ayuda inestimable con sus observaciones. También me ayudaron enormemente los informes de investigación de Idrees Rahmani, miembro del departamento de política internacional del Open Society Institute (OSI). Abubaker Saddique, Humayun Hamidzada y Abby Stoddard, del Center on International Cooperation, me han ayudado con sus comentarios y asistido en la investigación.

Jamie Ekern, del Center for Preventive Action, encauzó numerosos borradores en cada una de las etapas, concertó reuniones entre diferentes personas (contando especialmente conmigo) residentes en lugares muy distantes, y localizó las referencias de consulta.

Si todas estas personas e instituciones hubieran estado de acuerdo con mis escritos, su asesoramiento nunca habría sido tan valioso. Estoy seguro de que muchos discrepan y ni ellos ni el CFR tienen responsabilidad alguna por las opiniones aquí expresadas, que son exclusivamente mías.

Barnett R. Rubin

MAPAS

Mapa 1: Sudoeste asiático

Fuente: http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/sw_asia_pol96.jpg

Mapa 2: Afganistán

Fuente: mapa gráfico suministrado por *maps.com*.

ACRÓNIMOS

ANA	Ejército Nacional Afgano
ANP	Policía Nacional Afgana
ANDS	Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán
CDC	Community Development Council

DIA	Agencia de Inteligencia de Defensa
DIAG	Disolución de grupos armados ilegales
G8	Grupo de los Ocho
PIB	Producto Interior Bruto
I-ANDS	Estrategia Provisional de Desarrollo Nacional para Afganistán
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISAF	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
NSP	Programa Nacional de Solidaridad
PRT	Equipo de Reconstrucción Provincial
SSR	Reforma del Sector de Seguridad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN:

EL AFGHANISTAN COMPACT

Con anterioridad a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y sus consecuencias, ni los afganos ni el puñado de actores internacionales dedicados a Afganistán hubieran podido imaginar que tendrían la fortuna de hacer frente a los problemas actuales. El Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001 sobre el "restablecimiento de las instituciones gubernamentales permanentes" en Afganistán se vio totalmente concluido con la adopción de una Constitución en enero de 2004, la elección del presidente Hamid Karzai en octubre de 2004 y la formación de la Asamblea Nacional en diciembre de 2005.

Los días 31 de enero y 1 de febrero de 2006, el presidente Karzai, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, y el primer ministro británico, Tony Blair, presidieron una conferencia en Londres, en la que estuvieron presentes unos sesenta Estados y organizaciones internacionales que emitieron el *Afghanistan Compact*, que expresaba tanto el compromiso de la comunidad internacional con Afganistán, como el compromiso del propio Afganistán para la construcción y la reforma de su Estado en los cinco años siguientes. El *Compact* apoya la Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán (ANDS, por sus siglas en inglés), una versión provisional (la I-ANDS) de la estrategia que presentó el Gobierno afgano en la conferencia.^[1] El *Compact* propone una estrategia para construir un Estado eficaz y responsable en Afganistán, con objetivos de mejora en el ámbito de la seguridad, el sistema de gobierno y el desarrollo, que incluyen medidas para reducir la "economía de la droga", así como para promover la cooperación regional.^[2] El *Compact* también indica al Gobierno afgano y a los donantes la manera de que la ayuda resulte más eficaz y establece un mecanismo para monitorizar los plazos y parámetros establecidos. El *Compact* hace recaer la responsabilidad de la consecución de dichos objetivos en el Gobierno de Afganistán, al que se le puede exigir con facilidad que rinda cuentas, y en la "comunidad internacional", a la que es difícil exigirle que rinda cuentas. Estados Unidos, el Reino Unido y otros donantes se opusieron firmemente a las palabras del *Compact* que pudieran hacer recaer la responsabilidad de su implementación a los países presentes en la Conferencia de Londres (recogidos en una lista de un anexo del *Compact*), en lugar de a una entidad abstracta.

Durante su visita a Afganistán, la India, y Pakistán del 1 al 5 de marzo de 2006, el presidente George W. Bush alabó los logros de Afganistán dirigiendo las siguientes palabras al presidente Karzai: "Ustedes están inspirando a otros, y esa inspiración hará que otros exijan su libertad". Esta afirmación la pronunció el día después de que los jefes de inteligencia de su Administración informaran de que estaba aumentando la insurgencia antigubernamental en Afganistán, que representaba una mayor amenaza "que en cualquier otro momento desde finales del año 2001".^[3] Algunos funcionarios afganos afirman que hasta ahora el mundo ha mantenido las constantes vitales de Afganistán, en lugar de invertir en su curación. A tenor de las siguientes circunstancias, Afganistán tiene todo el potencial para caer en una situación claramente desastrosa de no tomarse las medidas coherentes e inteligentes necesarias:

- Una insurgencia crecientemente mortífera con bases en el vecino Pakistán, donde han encontrado refugio los líderes de al-Qaeda y los talibanes;
- Una administración corrupta e ineficaz sin recursos, y un parlamento potencialmente disfuncional;
- Unos niveles de pobreza, hambre, enfermedad, analfabetismo y desigualdad de género que sitúan a Afganistán cerca de la cola de cualquier *ranking* global;
- Unos niveles de ayuda que sólo recientemente han superado una mínima fracción de las ayudas acordadas a otros países que han sufrido conflictos;
- Una economía y una administración muy influenciadas por los traficantes de drogas;

- La existencia de grandes cantidades de armas a pesar de la disolución de muchos grupos armados;
- Un potencial rechazo a la legitimación islámica del Gobierno afgano por parte de un clero que se siente marginado;
- Tensiones étnicas exacerbadas por la lucha por los recursos y el poder;
- Injerencias de los Estados vecinos, que se oponen a una presencia a largo plazo de EEUU en la región;
- Fuerzas de seguridad bien preparadas y equipadas pero que el Gobierno quizá no pueda pagar cuando la ayuda internacional disminuya dentro de unos años;
- El requisito constitucional de celebrar más elecciones nacionales (al menos seis por década) que las que pueda sufragar o gestionar el Gobierno;
- Un tipo de cambio inflado por el dinero de la ayuda internacional y del narcotráfico, que facilita las importaciones baratas y entorpece el crecimiento económico; y
- Futuras generaciones de licenciados y de jóvenes que han abandonado los estudios, sin trabajo y víctimas de la frustración, en un sistema escolar en rápida expansión.

El *Compact* encara estas dificultades en la medida en que se puede hacer tal cosa en una declaración internacional. La recomendación que recoge el presente CSR es que todos los participantes deberían financiar e implementar íntegramente el *Afghanistan Compact* y la I-ANDS. También recoge otras recomendaciones, presentadas con arreglo a los tres pilares del *Compact* y de la I-ANDS, que son la seguridad, la gobernabilidad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, así como al desarrollo económico y social. Al igual que los documentos mencionados, este informe estudia de manera transversal las cuestiones relativas a la lucha antidroga y a la cooperación regional.

Las recomendaciones desarrollan los siguientes temas:

- Afganistán ha recibido unos recursos inadecuados, tanto en lo que se refiere a tropas, como en lo referente a financiación; no es el momento de disminuir la presencia militar o de reducir las ayudas.
- Afganistán sólo puede encontrar la estabilidad y la seguridad si se integra en su propia región, tanto económica como políticamente. La consecución de este objetivo requerirá la dedicación de continuos esfuerzos encaminados a reducir y, eventualmente, resolver los conflictos existentes desde hace mucho tiempo con Pakistán debido a las relaciones con la India, la frontera, las cuestiones étnicas y el comercio de tránsito, así como a aislar a Afganistán del conflicto en relación con Irán.
- Ninguno de los problemas de este país devastado y en la miseria pueden solucionarse con eficacia sin un crecimiento económico sostenido y equitativo. Para ello, además de aportar seguridad, es necesario efectuar mayores inversiones en infraestructuras y en el sistema judicial y gubernamental.
- El crecimiento económico también requiere una política de erradicación de las drogas que no implique un empobrecimiento de la población. No deberían ponerse a corto plazo condiciones a las ayudas para la erradicación de las drogas. La eliminación de las drogas tardará más de diez años en realizarse, y la erradicación de los cultivos es una manera contraproducente de poner en marcha ese programa. Los donantes internacionales deberían apoyar el plan a largo plazo del Gobierno afgano y no imponer sus propios programas.
- Un Afganistán estable y seguro requiere un Estado legítimo y capaz. Para garantizar que la ayuda internacional cumpla sus objetivos, los Estados Unidos y otros donantes importantes de ayuda que todavía no lo han hecho, especialmente Alemania y Japón, deberán comprometerse a otorgar ayudas durante varios años y canalizar ayudas crecientes a través de los presupuestos del Estado correspondientes y mediante mecanismos como el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, el Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán, y el Fondo Fiduciario para la Lucha contra la Droga en Afganistán.

SEGURIDAD

Existen dos mandos militares internacionales en Afganistán: la Coalición, liderada por los EEUU, y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La Coalición, cuya principal misión consiste en luchar contra el terrorismo y las insurgencias y que disfruta de libertad de acción en virtud del derecho estadounidense a la defensa propia, acudió a Afganistán para garantizar, en primer lugar, la seguridad de los norteamericanos frente a al-Qaeda y, en segundo lugar, la seguridad del Gobierno afgano frente a la insurgencia.^[4] La misión de la ISAF consiste en ayudar a las autoridades afganas a garantizar la seguridad según el Acuerdo de Bonn, las resoluciones correspondientes del Consejo de Seguridad de la ONU y un acuerdo bilateral con el Gobierno afgano.

El objetivo que afirman tener ambos mandos es el de garantizar la seguridad directamente al país hasta que las fuerzas de seguridad afganas se encuentren preparadas para hacerlo por sí solas. Para que Afganistán consiga aportar seguridad a sus ciudadanos, se deberán utilizar las políticas incluidas en la llamada Reforma del Sector de la Seguridad (SSR), entre las que se encuentran tanto la disolución de grupos armados ilegales a través de su desmovilización, desarme y reintegración (DDR), como la creación o transformación de fuerzas armadas existentes en unidades profesionales.

Tanto la Coalición como la ISAF han actuado débilmente, lo que ha resultado inadecuado para garantizar la seguridad.^[5] La consecución de este objetivo también se ha visto obstaculizada por la falta de coordinación entre ambos mandos a la hora de definir las prioridades en el ámbito de la seguridad. La Coalición armó y financió a comandantes afganos para tomar el control y mantener el terreno tras la huida de los talibanes y de al-Qaeda de la ofensiva aérea de EEUU. Algunos de estos comandantes utilizaron el dinero y las armas que recibieron para invertir en la producción de droga, la apropiación de territorios, la rapiña, la intimidación política y la limpieza étnica –una importante fuente de inseguridad para los afganos–. Entretanto, la ISAF se desplegó al principio en Kabul y más tarde en otros lugares, con el fin de garantizar la seguridad frente a los comandantes aliados con la Coalición, así como frente a los talibanes y al-Qaeda. Los grupos armados aliados con la Coalición debían abandonar las zonas ocupadas por la ISAF, pero no lo hicieron, y los Estados Unidos no les presionaron para que lo hicieran. Aunque la ISAF ha ayudado a impedir que se produjeran enfrentamientos entre facciones en Kabul, la presencia permanente de los grupos armados en dicha ciudad, en municipios de la región y en puestos fronterizos, ha influido políticamente y ha permitido la dedicación de dichos grupos a la rapiña y al tráfico de drogas.

Hacia mediados de 2002, los comandantes estadounidenses sobre el terreno fueron conscientes de la necesidad de garantizar a los afganos la reconstrucción y un sistema de gobierno con el fin de consolidar los logros militares, a pesar de la inicial oposición de la Administración a “construir la nación” (*nation building*) y al “mantenimiento de la paz”. A pesar de que el Pentágono continuó oponiéndose a la expansión de la ISAF hasta finales del año 2003 (y de que otros países fueran reticentes a participar), los comandantes sobre el terreno obtuvieron la aprobación para crear Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) liderados por la Coalición. Los PRT son equipos pequeños, integrados por civiles y militares. Con este despliegue de decenas de personas –especialmente del ámbito militar, además de unos cuantos cooperantes civiles– se pretende crear un “efecto ISAF sin la ISAF”. En verano y otoño de 2003, cuando el Pentágono suavizó su oposición, la OTAN tomó el mando de la ISAF y comenzó a extenderla más allá de Kabul. Alemania, España, Canadá y otros miembros de la OTAN, que deseaban encontrar un modo de reafirmar su alianza con los Estados Unidos, a pesar de su oposición a la invasión de Irak, se ofrecieron entonces a colaborar, aunque en ocasiones con importantes restricciones nacionales a la hora de actuar en sus operaciones. La OTAN tomó a los PRT como un modelo para la expansión. Desde entonces, la OTAN y la Coalición han elaborado un plan para desplegar PRT por toda la nación en cuatro etapas. Los estadounidenses, cuyas tropas se encuentran sobrecargadas debido a la guerra de Irak, desearían retirar tropas al ir extendiéndose la ISAF, llevando a una unificación del mando con una misión común. Dado que bajo la Coalición de EEUU se ha producido un recrudecimiento de la insurgencia en lugar de su erradicación, las tropas de la OTAN deberán entrar en combate de forma activa, cosa que la mayoría de los aliados no quieren afrontar.

El *Compact* insta tanto a la Coalición como a la ISAF que continúen ofreciendo su apoyo al Gobierno afgano en su esfuerzo por establecer la seguridad y la estabilidad, un apoyo que debe incluir el compromiso de llevar a cabo operaciones contraterroristas en estrecha coordinación con el Gobierno, aumentar la zona cubierta por los PRT, ayudar a disolver los grupos armados ilegales y crear unas fuerzas militares y policiales económicamente sostenibles y que actúen bajo el Estado de Derecho.

INSURGENCIA

Después de años de afirmar que el mayor número de bajas estadounidenses y afganas eran bien señal de “desesperación” de unos terroristas casi derrotados, o bien consecuencia de tácticas más agresivas por parte de Estados Unidos que están desalojando a la insurgencia de sus bases, el Gobierno estadounidense ha admitido ahora que la insurgencia está en aumento y que empieza a tener una mayor eficacia. La insurgencia contra los estadounidenses y los afganos ha causado más bajas en el año 2005 que en cualquier año anterior (véase el Gráfico 1). Además, las actividades de los insurgentes han causado más víctimas mortales, con un aumento del uso de tácticas ya utilizadas en Irak, incluidos los atentados suicidas, que según la Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA) se cuadruplicaron el año pasado, y el uso de artefactos explosivos improvisados, que se ha duplicado. Según Ahmed Rashid, un periodista paquistaní con base en Lahore, “En los últimos meses, al menos treinta atentados se han cobrado la vida de cien personas en Afganistán, incluidos efectivos de la OTAN y un diplomático canadiense”.^[6] Afganistán y el mundo árabe se han intercambiado las posiciones: mientras que antes de los atentados del 11-S, los yihadistas árabes habían creado una base para el terrorismo en Afganistán, la guerra en Irak ha pasado a ofrecer campos de entrenamiento y de pruebas para nuevas tácticas yihadistas, que se han extendido a Afganistán.

La Coalición y el Gobierno afgano están en desacuerdo en lo que respecta al diagnóstico de la insurgencia y la estrategia necesaria para enfrentarse a ella. Estados Unidos se está apoyando principalmente en la cooperación con Pakistán para hacer frente a al-Qaeda y las bases de los talibanes en aquel país, a pesar de que el presidente Bush ha recalcado que se necesita hacer mucho más al respecto.^[7] La Coalición, a través de los PRT y de proyectos civiles, también está efectuando agresivas campañas contra los grupos insurgentes en Afganistán, con el fin de mejorar el desarrollo y la gobernabilidad en zonas de actividad talibán. A pesar de que en su visita de marzo de 2006, el presidente Bush elogió a los presidentes Karzai y Pervez Musharraf como aliados incondicionales en la *guerra contra el terror*, ambos presidentes mantuvieron una encarnizada lucha dialéctica en los medios de comunicación antes y después de la visita. Las relaciones se deterioraron rápidamente y, aparentemente, Estados Unidos puso muy poco de su parte para resolver el conflicto.

Gráfico 1: Aumento de la insurgencia: atentados contra la Coalición y las fuerzas armadas gubernamentales en Afganistán y víctimas pertenecientes a ambas, 2002–2005

Fuente: datos de la base de datos de incidentes terroristas de RAND-MIPT, por cortesía de Seth Jones.

El Gobierno afgano quiere que Washington disminuya sus actuaciones, mal acogidas por la población, dentro de Afganistán, reduzca sus actos unilaterales, y, en lugar de ello, se centre en la presión sobre Pakistán. Karzai ha afirmado que "Las fuerzas armadas de la Coalición no deberían entrar en los hogares de los afganos sin la autorización del Gobierno afgano... El uso del poderío aéreo es algo que quizá en estos momentos no sea muy eficaz".[8]

Sin embargo, más de cuatro años después de la primera ofensiva y del establecimiento de lo que se supone un gobierno plenamente soberano en Afganistán, las fuerzas armadas estadounidenses y sus contratistas siguen disfrutando de "libertad de acción" sin ningún tipo de acuerdo sobre el estatuto de sus fuerzas. La insistencia por parte de la Administración Bush a favor de la independencia de las fuerzas armadas estadounidenses y de la impunidad de los contratistas de defensa está debilitando el apoyo a la presencia de la Coalición y perjudicando su sostenibilidad.

El Gobierno de Afganistán también se ha unido discretamente al coro de protesta generalizado sobre los malos tratos a los detenidos por parte de la Administración Bush. Durante su visita a Washington en mayo de 2005, el presidente Karzai solicitó el traslado de los prisioneros afganos, de manera que quedaran bajo la custodia de su Gobierno, así como un mayor control afgano sobre las operaciones de la Coalición. Los Estados Unidos firmaron entonces un acuerdo para el traslado gradual de los prisioneros afganos, a pesar de que el Gobierno afgano protestó por la negativa a castigar de manera adecuada a los soldados estadounidenses por la tortura y asesinato de dos prisioneros en la base aérea de Bagram y por la incineración sacrílega de los cuerpos de los talibanes muertos en combate.[9]

La Declaración Conjunta para la creación de una Asociación Estratégica el 17 de mayo de 2005 en la que se concedía "libertad de acción" a las fuerzas armadas estadounidenses debe dejar paso a un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas armadas entre Afganistán y Estados Unidos que reafirme la soberanía afgana, comprometa a ambas partes a respetar los derechos humanos internacionales y limite las amenazas a los Estados vecinos por parte de las bases estadounidenses.[10] Dicho acuerdo debería regular la situación legal de los prisioneros y de los contratistas estadounidenses sobre la base del derecho internacional. También debería dejar claro que la presencia de Estados Unidos en Afganistán sólo está encaminada a luchar contra el terrorismo y la insurgencia y que Afganistán no se convertirá en una base permanente de los Estados Unidos.

Pero ese acuerdo, por sí solo, no constituiría una estrategia contra la insurgencia. Dicha estrategia debe implicar la erradicación de refugios extranjeros y el fortalecimiento del Gobierno afgano y de la economía en las zonas afectadas. Las operaciones militares más agresivas emprendidas el pasado año por la Coalición han desembocado en una adaptación exitosa por parte de los insurgentes. El plan del Pentágono de reducir de 20.000 a 16.000 los efectivos estadounidenses de la Coalición, únicamente representa una vuelta a los niveles de 2004 y debe compensarse por el despliegue de fuerzas británicas, canadienses y holandesas al sur de Afganistán, pero lo cierto es que está creando inquietudes en Kabul, ya que se interpreta como un menor compromiso estadounidense. Dicha inquietud puede no estar justificada en términos militares. El Reino Unido y Canadá, en particular, tienen una dilatada experiencia en la ISAF. El jefe de Estado Mayor de las fuerzas armadas canadienses, el General Rick J. Hillier, es un antiguo comandante de la ISAF que está muy bien considerado por sus innovaciones y su capacidad estratégica. Estas unidades, experimentadas en el mantenimiento de la paz y en la lucha contra la insurgencia, pueden ser al menos tan eficaces como las fuerzas armadas estadounidenses, a pesar del poder armamentístico superior de estas últimas. No obstante, con la decisión de los Estados Unidos de reducir el número de sus tropas en un momento en el que sus servicios de inteligencia han llegado a la conclusión en consenso de que la amenaza de la insurgencia es ahora mayor que nunca, se ha lanzado un mensaje erróneo acerca del compromiso de los EEUU. La revocación de dicha decisión, que contempla una reducción relativamente limitada de las tropas, tranquilizaría a los afganos y lanzaría un claro mensaje a toda la región.

ESTRATEGIA EN RELACIÓN CON PAKISTÁN Y EL RESTO DE LA REGIÓN

Los estudios sobre la insurgencia indican que las redes logísticas y de apoyo son fundamentales para su supervivencia. Los Gobiernos de EEUU y Afganistán coinciden en que, a pesar de que Pakistán afirme lo contrario, los talibanes poseen refugios allí, pero discrepan en sus respectivos análisis acerca del papel de la política oficial.[11] Conseguir el éxito no será posible sin una estrategia estadounidense coherente, no sólo en lo que concierne a Pakistán y Afganistán, sino también en lo referente a las relaciones afgano-paquistaníes. Dichas relaciones, que han sido tensas durante la práctica totalidad de los últimos sesenta años, ha sido la fuente de gran parte de la inestabilidad de la región y son hoy en día el factor clave que garantiza un refugio continuado a los talibanes, los yihadistas extranjeros y otros extremistas. Las relaciones hostiles que existen en la actualidad entre ambos países son una imitación de las relaciones que existieron entre ambos Estados durante casi todo el período desde 1947, cuando Pakistán obtuvo la independencia en sus fronteras actuales a pesar de las objeciones de Afganistán, que puso en cuestión la incorporación de las zonas de la etnia pastún. La Administración Bush ha tratado a ambos países como aliados en la "Guerra contra el Terror" y ha parecido hacer caso omiso de las relaciones históricamente turbulentas entre ellos, las cuales continúan presentando un obstáculo para la cooperación necesaria para el éxito. La visita presidencial de marzo de 2006 a la región, que también se caracterizó por las concesiones sin precedentes a la India para el desarrollo de la energía nuclear, lo cual acentuó la inseguridad de Pakistán, agudizó el antagonismo entre Kabul e Islamabad.

Muchos afganos, incluido, al parecer, el presidente Karzai, creen que los talibanes no podrían actuar desde Pakistán sin apoyo oficial. El presidente Karzai ha pedido a la Coalición que "se concentre en los campos de entrenamiento de los terroristas, en sus bases, en sus proveedores, [y] en el dinero que les llega".[12] Muchos miembros del actual Gobierno afgano, incluido el presidente y el ministro de Defensa, trabajaron para grupos muyahidines en Pakistán

durante la década de los ochenta y están muy familiarizados con los servicios de inteligencia y la estructura de las operaciones encubiertas de los paquistaníes. El presidente Karzai también ha retomado las relaciones entre el Gobierno afgano y los líderes tribales y políticos pastún en Pakistán. Se reunió con algunos de ellos, incluso con algunos que son abiertamente contrarios al presidente Musharraf, durante su visita de los días 15 y 16 de febrero a Pakistán. Desde este punto de vista afgano, la insurgencia continuada indica que la estabilidad en aquel país no puede alcanzarse a expensas de los intereses de Pakistán, especialmente en lo que se refiere a la presencia india en Afganistán. Afganistán nunca ha admitido la línea Durand trazada por los británicos que dividía las zonas pastún como si se tratase de una frontera internacional; la insurgencia transfronteriza presiona a Afganistán a aceptar la delimitación de la frontera a cambio de su estabilidad. Además, puede que Pakistán quiera mantener sus opciones ante la eventual retirada de los Estados Unidos.

El presidente Musharraf, no obstante, tachó las acusaciones de Karzai de que Pakistán protegía a los líderes talibán y a los grupos terroristas y terroristas suicidas, de "disparates y tonterías" en la víspera de la llegada del presidente Bush.^[13] Tras la visita del presidente, Musharraf afirmó que la insurgencia se debía a la debilidad interna de Afganistán, que Karzai era "totalmente ajeno a lo que pasaba en su propio país" y que "se estaba conspirando contra Pakistán desde el Ministerio de Defensa [de Karzai] y sus servicios de inteligencia".^[14] Musharraf afirmó que la India estaba pasando a Kabul información antipaquistaní. Durante la visita del presidente Karzai a Islamabad, cuando éste y el jefe de sus servicios de inteligencia presentaron (y filtraron a la prensa) pruebas de que el régimen talibán y al-Qaeda actuaban desde Pakistán, los servicios de inteligencia paquistaníes acusaron públicamente a los agentes de inteligencia de los consulados de la India en Jalalabad y Qandahar de canalizar armamento y dinero a los grupos de la oposición en Pakistán y, en particular, a la insurgencia en Baluchistán.

El presidente Bush refrendó el compromiso de Musharraf en la *guerra contra el terror*, a pesar de que éste admitió que Pakistán había tenido algún "lapsus" en su colaboración, quizá haciendo alusión al atentado terrorista contra un diplomático estadounidense y otras cuatro personas en Karachi el día anterior a la llegada de Bush, y a la ocupación prácticamente íntegra de las áreas tribales de Waziristan por parte de los talibanes y los yihadistas extranjeros, que declararon un Estado Islámico en dicha zona. Pakistán lanzó una ofensiva de tres días contra dichos grupos el día anterior a la llegada de Bush y tomó la ciudad de Miran Shah, provocando la muerte de más de cien guerrilleros y civiles, provocando la huida de diez mil residentes de la zona. La magnitud del combate demostró que los talibanes y los yihadistas extranjeros tenían una mayor presencia y un mayor control del territorio en Pakistán que en Afganistán. Los funcionarios norteamericanos admiten en privado que puede que determinadas zonas del Estado paquistaní no se encuentren totalmente controladas. Sostienen que, dada la vulnerabilidad de Musharraf (ha conseguido escapar a cuatro intentos de asesinato), Washington debería ceñirse a una política de "apoyo público y presión privada", de manera que no desestabilice el régimen. Este enfoque se basa en la creencia de que la estabilidad de Pakistán depende únicamente del sector militar, una visión interesada defendida por Pakistán ante sus homólogos norteamericanos durante décadas y que ha sobrevivido a la intención de la Administración Bush de cambiar de un compromiso para la estabilidad a un compromiso para la "libertad". El presidente Bush sí planteó la cuestión de la "democracia" durante su visita, con lo que aparentemente quería dar a entender que debían celebrarse elecciones, pero no se sabe si habló sobre el tema fundamental de la dominación militar de las instituciones estatales más importantes, incluidas las judiciales.

La estabilización de esta región requiere la aplicación de una política global en el marco de las relaciones afgano-paquistaníes, cuya interacción con el conflicto entre la India y Pakistán ha sido la fuente de problemas en la zona durante casi sesenta años y en estos momentos presenta una amenaza para la seguridad general. A pesar de que la cuestión más apremiante sea la de las bases y las redes de apoyo de los extremistas yihadistas en Pakistán, el uso de dichas redes por las fuerzas militares paquistaníes durante varias décadas se debe a la confianza del Estado en la guerra asimétrica a fin de compensar su esencial falta de seguridad, que no puede mitigarse únicamente a través de un aumento de la presión. Ni Afganistán ni Pakistán serán capaces de salir de este conflicto sin un compromiso y una asistencia activa por parte de Estados Unidos y otros actores internacionales que les ayuden a reestructurar sus relaciones en la dirección de una cooperación más amplia, en la que se incluya el reconocimiento de una frontera internacional y la colaboración en el desarrollo de las áreas tribales de ambos lados. Cualquier medida que sirva para atenuar la tensión entre la India y Pakistán también contribuirá al establecimiento de la estabilidad en la zona, aunque la manera de lograr esto último queda fuera del alcance de este informe.

Recomendaciones:

- La Administración debería insistir en la plena cooperación del Gobierno paquistaní en la lucha por conseguir el aislamiento y la erradicación de la insurgencia neo-talibán como parte de una estrategia más amplia que ofrezca a Pakistán una recompensa que no consista en equipamiento militar. En este aspecto estratégico, Washington debe empujar al Gobierno paquistaní a detener a los líderes talibán, cuyo paradero será facilitado por los servicios de inteligencia estadounidenses y afganos; también se deberán tomar medidas agresivas para acabar con las redes que apoyan a los terroristas suicidas, que han sido identificados por dichos servicios; por otro lado, se debe poner fin a las campañas públicas de reclutamiento de los talibanes y los discursos a favor de los talibanes en instituciones gubernamentales, incluidas las de antiguos dirigentes de la Dirección de Inteligencia de Pakistán; cerrar los campos de entrenamiento (por ejemplo, en Mansehra, Miran Shah y Shamshattu) de los talibanes y sus aliados, incluidos los campos de la guerrilla de Cachemira, donde se entrenan los talibanes; y, por último, retirar las ayudas a la vivienda y las pensiones de jubilación a militares retirados y personal del gobierno que apoyan al régimen talibán. Hasta ahora, la Administración ha transmitido mensajes confusos: cuando los portavoces alaban la cooperación de Musharraf contra al-Qaeda, da la impresión de que acabar con los bastiones de los talibanes es una prioridad de orden menor. Tanto las declaraciones públicas como privadas deben aclarar que aquellos que cometen actos violentos en Afganistán, también están amenazando los intereses de EEUU y, por lo tanto, tienen la misma

importancia para Estados Unidos.

- El Gobierno estadounidense debe reconocer que la seguridad en Afganistán depende de la democratización de Pakistán. La dominación militar del Estado paquistaní es el problema, no la solución. Las elecciones no democratizarán Pakistán mientras que las fuerzas militares continúen controlando las instituciones estatales. Los Estados Unidos necesitan señalar a alto nivel que quieren la retirada del control militar de las instituciones civiles de Pakistán, así como una auténtica libertad para los partidos políticos. Deben apoyar el desarrollo de Pakistán levantando las restricciones sobre las importaciones textiles paquistaníes a Estados Unidos, ya que el comercio paquistaní tiene un gran interés económico para el proyecto de estabilización de Afganistán. Esta medida no debería tenerse como una recompensa por buen comportamiento, sino que debería ponerse en marcha inmediatamente para demostrar el compromiso de cooperar con Pakistán bajo unas nuevas condiciones.

- Por su parte, Afganistán tendrá que respetar las legítimas inquietudes de Pakistán con respecto a la frontera y a la presencia india. Actualmente, Afganistán sigue el modelo histórico de acudir a la India para equilibrar la amenaza paquistaní, especialmente en el contexto de la reducción de las fuerzas armadas estadounidenses y de las dudas acerca del futuro nivel de compromiso de EEUU. Los Estados Unidos deberían reforzar su presencia en la zona afgana de la frontera y animar a la India y Afganistán a no cometer ninguna provocación. La India tiene legítimos intereses consulares en Jalalabad y en Qandahar en relación con los negocios de la India y con los sij y los hindúes afganos con lazos familiares en la India, pero Afganistán debería fomentar la toma de medidas encaminadas a crear un ambiente de confianza con Pakistán en la zona. Afganistán también debería abstenerse de mantener relaciones con los líderes pastún en Pakistán, ya que da la impresión de que el Gobierno representa a los pastún y eso deteriora aún más las relaciones con Pakistán, así como las relaciones entre las diferentes etnias en el propio Afganistán.

- Los Estados Unidos deberían ayudar a los afganos a ser conscientes de que Islamabad no respetará una frontera que Kabul no reconoce. Se trata de un asunto político y étnico muy delicado a nivel interno, y será necesario demostrar que el problema fronterizo no es un conflicto de "suma cero" y que reconocer la frontera no tiene por qué aislar a unos pastún de otros, aunque vivan en diferentes Estados. Los esfuerzos que se están realizando actualmente para promover el desarrollo a lo largo de la línea Durand, que aporta beneficios a los ciudadanos de ambos lados, deberían ampliarse, y tanto los derechos de tránsito como el acceso a los puertos paquistaníes en Karachi y Gwadar deberían quedar garantizados.

- Para resolver el problema de la frontera se deberá modificar el estatus de las zonas tribales en Pakistán. Actualmente, estas zonas han perdido su autonomía: han sufrido ofensivas lanzadas por el ejército paquistaní, pero no han disfrutado de servicios sociales ni de fuerzas del orden. Los habitantes de dichas zonas deben tener la oportunidad de participar en las decisiones acerca de su futuro a través de auténticas elecciones, de las que siempre han carecido. La estabilización de la frontera también requiere la realización de inversiones coordinadas en las zonas poco desarrolladas a ambos lados, aunque dicha coordinación sólo podrá ampliarse cuando se vaya acordando el estatus político de la frontera y las amenazas a la seguridad dejen de imponerse a otros factores.

- Con el fin de poner en marcha un programa a largo plazo para estabilizar y desarrollar la región fronteriza entre Afganistán y Pakistán, los Estados Unidos y el Reino Unido deberían proponer debates, tanto oficiales como de segunda línea, en los que se encuentren implicados todos los partes implicadas en la región fronteriza. El principal objetivo de dichos debates debería consistir en crear un contexto en el que Afganistán pueda reconocer una frontera abierta, los territorios tribales de Pakistán puedan integrarse en el Estado paquistaní y recibir de éste una completa gama de servicios, y la zona fronteriza pueda convertirse en una región para el desarrollo cooperativo y no para la inseguridad, el extremismo y el antagonismo.

OTROS DILEMAS REGIONALES

Los dilemas regionales de Afganistán van más allá de los problemas con Pakistán. La debilidad de Afganistán siempre ha planteado un dilema estratégico para sus gobernantes. Como el país nunca ha generado la suficiente riqueza para pagar por sí solo los gastos de gobierno o de defensa, Afganistán sólo ha conocido la estabilidad cuando sus vecinos o los poderes imperiales han decidido fortalecerlo como una barrera o un Estado no alineado para servir a los intereses de seguridad externos. La resultante falta de legitimación interna, sin embargo, ha facilitado la posibilidad de injerencia de otros poderes extranjeros. La experiencia afgana de injerencias tras la retirada de las tropas soviéticas ha intensificado la desconfianza del país hacia sus vecinos y muchos tienen dudas acerca de si la no alineación sin una disuasión eficaz de las injerencias será suficiente para garantizar la independencia del país. Por consiguiente, los afganos toleran la presencia internacional, incluidas las fuerzas militares estadounidenses, como una necesaria disuasión de la injerencia de sus vecinos. Las preocupaciones sobre la posible reducción de la presencia de los Estados Unidos llevaron al presidente Karzai a pedir garantías a largo plazo a través de la Declaración de una Asociación Estratégica, que confirió a los Estados Unidos el derecho a establecer bases militares en Afganistán y "libertad de acción" a sus fuerzas armadas.

A pesar de que los afganos reconocen mayoritariamente la necesidad de una presencia estadounidense, ni ellos ni los países vecinos han aceptado la manifiesta anulación de la no alineación de su país que muchos vieron en la Asociación Estratégica. Poco después de que el presidente Karzai anunciara su intención de llegar a un acuerdo a este respecto con los Estados Unidos, estallaron manifestaciones en todo el país, en parte contra la concesión de bases permanentes para Estados Unidos. En un panfleto clandestino (*Night Letter*) que circuló en Kabul durante los disturbios, se tachaba a Karzai de "servidor de los EEUU" que antepone los intereses de su "diabólico jefe" a los de Afganistán.^[15]

A continuación, Irán presentó una propuesta de tratado con Afganistán en el que incluía una disposición según la cual ninguna de las partes permitiría la realización de operaciones de inteligencia por parte de un tercer país en contra de la otra. Los Estados Unidos se opusieron a dicho tratado, que Afganistán no hubiera podido cumplir. Cuando el presidente Karzai quiso visitar Teherán para la toma de posesión del presidente Mahmoud Ahmadinejad el día 3 de agosto de 2005, Irán le advirtió que no sería bienvenido si no firmaba el acuerdo. Una llamada de la secretaria de Estado de EEUU, Condoleezza Rice, forzó al presidente Karzai a cancelar su viaje a Irán, cuyo objetivo era concluir acuerdos económicos en enero de 2006. Afganistán se vio entonces atrapado entre Teherán, que intentaba aprovecharse de la necesidad de tránsito de Afganistán para acabar con el aislamiento provocado por su programa nuclear, y Washington, que privó a Kabul de la oportunidad de explotar la preocupación de Teherán en su propio beneficio.

China y Rusia protestaron veladamente en público por la Asociación Estratégica y emitieron duros reproches en privado. El 5 de julio de 2005, los jefes de Estado de los países miembros de la Organización para la Cooperación de Shangai, entre los que se encuentran Rusia, China, Kazajistán, la República Kirguiza, Tayikistán y Uzbekistán, pidieron a los Estados Unidos que fijaran una fecha para el cierre de sus bases militares en Asia Central. Dichos países consideran que los Estados Unidos se están aprovechando de su cooperación en la lucha contra el terrorismo para la consecución de sus objetivos estratégicos a largo plazo, en contra de los intereses de aquéllos. Posteriormente, China y Rusia realizaron por primera vez operaciones militares conjuntas en sus respectivos territorios, en parte debido a estas preocupaciones.

Pero tener buenas relaciones regionales es extremadamente importante para Afganistán. Un país árido y cerrado al mar únicamente puede desarrollarse económicamente a través de la cooperación regional para gestionar sus recursos de agua, conectarse con el mercado internacional y obtener energía. Como ninguno de los vecinos de Afganistán ve con buenos ojos que se establezca una presencia militar estadounidense a largo plazo, puede que se resistan a dicha cooperación. A pesar de que la potencial cooperación económica descrita en el presente informe podría ayudar a crear un ambiente de confianza, la cooperación regional quedará limitada en ausencia de un entendimiento común sobre la identidad regional y geopolítica de Afganistán.

Recomendación:

- Los Estados Unidos y sus socios de Coalición, especialmente sus principales aliados de la OTAN, deberían intentar promover un consenso regional sobre el papel geoestratégico de Afganistán como un Estado no alineado frente a cualquier país vecino. Esto requiere desarrollar acuerdos sobre la manera de aislar a Afganistán de los conflictos en las zonas circundantes, incluido Irán, tal y como ocurrió en las tres primeras décadas de la Guerra Fría y en la primera parte del siglo veinte, a pesar de las graves diferencias políticas en la región. Sólo se podrá conseguir una estabilidad a más largo plazo en la región si el Estado afgano se fortalece y consigue entablar y establecer relaciones con sus países vecinos. Los Estados Unidos no deberían socavar este posible proceso con su insistencia en que la política exterior y de seguridad afgana debe adecuarse a los objetivos estratégicos de EEUU. Por ejemplo, los Estados Unidos disponen de los recursos para enfrentarse a la amenaza que supone el programa nuclear de Irán sin forzar a un país cerrado al mar como Afganistán a renunciar a acuerdos económicos con uno de sus más importantes socios para el comercio y el tránsito y en el que viven más de un millón de afganos.

OPERACIONES PARA LA ESTABILIZACIÓN

El Acuerdo de Bonn definió la misión internacional de estabilización en Afganistán como la ayuda a los afganos para garantizar la seguridad en su país hasta que pudieran hacerlo por sí mismos. La ISAF estuvo confinada a Kabul durante cerca de dos años y la Coalición no contempló inicialmente la seguridad nacional de Afganistán como parte de su misión. De ahí que las milicias y los traficantes de droga consolidaran fácilmente su control sobre gran parte del país en el año 2002. Desde finales de dicho año, la Coalición ha estado consagrando más recursos a la estabilización a través de los PRT. Desde la expansión de la ISAF en 2003, la OTAN ha estado intentando desplegar más tropas y equipamiento, pero la OTAN tardó más de un año, desde 2003 hasta 2004, en desplegar unos cuantos helicópteros de transporte.^[16]

Algunos miembros europeos de la OTAN se resisten a unificar mandos con la Coalición, ya que podría desembocar en la participación de sus tropas en operaciones contra grupos insurgentes y llevarlos a entregar prisioneros al Gobierno estadounidense, bajo cuya custodia podrían recibir un trato en violación del derecho humanitario internacional.^[17] Ahora han decidido entregar los prisioneros al Gobierno afgano siempre que no sean ejecutados ni puestos bajo custodia estadounidense. Varios contribuyentes de tropas también han adoptado restricciones nacionales por otras razones, incluso en contra del patrullaje proactivo así como medidas de presión para la disolución de las milicias. El éxito en Afganistán, no obstante, requiere que los contribuyentes de la OTAN encuentren un modo de llevar a cabo la misión mencionada respetando el derecho internacional, a pesar de los obstáculos que presenta la Administración estadounidense.

Recomendación:

- Los contribuyentes de tropas deberían adoptar una misión común y normas de combate, en lugar de insistir en restricciones nacionales, aunque ello requiera la conclusión de un acuerdo bilateral con el Gobierno afgano sobre el trato a los prisioneros o la construcción de instalaciones carceleras separadas, con el fin de garantizar el respeto del artículo 3 de la Convención de Ginebra.

Equipos de Reconstrucción Provincial

Los actuales estatutos de los PRT afirman que su cometido consistirá en “ayudar a la República Islámica de Afganistán a ampliar su autoridad, facilitar el desarrollo de un entorno estable y seguro en la zona de operaciones asignada y permitir los esfuerzos de SSR y reconstrucción”.[18] En respuesta a la preocupación de Afganistán en relación con la dificultad que se le presentaría al Gobierno para hacer frente con su presupuesto a los proyectos que estaban elaborando los PRT, la Coalición está revisando dichos proyectos para alinearlos con las prioridades del Gobierno afgano. Pero las actividades de desarrollo de la Coalición siguen sin encontrarse integradas en los procedimientos de coordinación de los donantes de ayuda civiles, y los militares tampoco son los mejores socios de desarrollo para la administración local.

Recomendación:

- Debería hacerse una reestructuración de los PRT para apoyar más eficazmente la gobernabilidad y el desarrollo mediante la inclusión de más funcionarios políticos y especialistas en desarrollo de los países miembros de la OTAN, un posible papel que podría desempeñar la Unión Europea. Los fondos empleados para el desarrollo por parte de los PRT deberían estar sometidos a los mismos criterios de eficacia empleados con otros grupos de asistencia; dichos fondos serían más eficaces si se pusieran bajo la responsabilidad de la administración provincial y los consejos electos, como si se tratara de un fondo fiduciario.

Impunidad de los que ostentan el poder

La estabilización del país podría requerir una erradicación de la impunidad de los que ostentan el poder. A pesar de diversos homicidios cometidos por funcionarios y contratistas estadounidenses y de los delitos cometidos por gobernantes afganos, entre los que se encuentra la apropiación de territorio, los matrimonios forzados, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas y otros abusos, ninguno de los culpables han sido debidamente sancionados.

Recomendaciones:

- Los Estados Unidos deben imponer un castigo significativo a sus soldados y contratistas por los homicidios y la tortura de prisioneros.
- El Gobierno afgano, con el apoyo necesario de la Coalición y la OTAN, debería poner en marcha un proceso para detener a poderosos criminales afganos (no sólo a los traficantes de droga apolíticos o pro-talibán, como ocurrió el año pasado) y bien castigarlos o extraditarlos.

REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

El Grupo de los Ocho (G8) adoptó el sistema actual de “donantes principales” para la SSR en la Conferencia de donantes de Tokio en enero de 2002. Los Estados Unidos, centrados en la lucha contra el terrorismo y reticentes a comprometerse en la “construcción de la nación”, se encargaron de la formación del Ejército Nacional Afgano (ANA), mientras que otros donantes se encargaron de determinadas secciones del sector de seguridad. La escasez de recursos y el aún más escaso compromiso por parte de otros actores en el sistema de donantes se tradujo en una evolución del ejército muy por delante de la del sistema policial, encontrándose ambos sistemas más avanzados que el judicial. La puesta a punto del Ministerio del Interior y de la policía, liderada por EEUU, comenzó a finales de 2005. El *Afghanistan Compact* ha llevado al sistema de donantes a su fin, y la SSR, al igual que otros sectores de la colaboración internacional, será coordinada y supervisada por un consejo conjunto co-presidido por el Gobierno afgano y la ONU.

Las unidades irregulares, que inicialmente fueron absorbidas por el Ministerio de Defensa afgano (unos 62.000 efectivos), han sido disueltas. El Gobierno y la ONU, con financiación japonesa, han lanzado programas para la disolución de los grupos armados ilegales (DIAG, por sus siglas en inglés), unos 1.800, la mayoría bastante reducidos. Algunos líderes de dichos grupos ocupan escaños en la Asamblea Nacional y cargos en la administración local. Con la realización de investigaciones más exhaustivas y una mejor aplicación de las leyes se podrían aplicar sanciones y estimular el desarme de dichos grupos, pero para llevar a cabo la DIAG se requerirá una presión mucho más acusada de la Coalición y de la ISAF sobre comandantes y líderes políticos. El anterior ministro del Interior, Ali Jalali, ha declarado que:

Los Estados Unidos estuvieron dudando durante mucho tiempo sobre la conveniencia de apoyar la destitución de los “señores de la guerra” rebeldes... Aunque los PRT tienen la misión de ayudar a extender la autoridad del Gobierno central y facilitar la estabilidad, en determinados casos han puesto freno a las medidas en contra de los antagonistas, preocupados por su propia seguridad... No obstante, el fracaso a la hora de hacer rendir cuentas [a los líderes de las milicias] ... continúa dificultando la instauración del Estado de Derecho.[19]

Utilizar la presión para imputar responsabilidades a dichos líderes y desarmarlos no significa hacer la guerra, sino más bien llevar a cabo negociaciones locales respaldadas por la presión y las amenazas en caso de necesidad. En teoría los líderes y los miembros de los grupos armados tenían vedada la candidatura a los *Consejos provinciales*, y la Coalición se ofreció a ayudar a hacer frente a la resistencia de candidatos potenciales durante el proceso de selección, señalando que los militares consideraban que la aplicación de dichas medidas no llevaría a la guerra.

Recomendación:

- La Coalición y la ISAF deberían, en colaboración con el Gobierno afgano, aumentar la presión sobre comandantes y líderes políticos, con el fin de desarmar y disolver los grupos armados ilegales. La OTAN y el Ministerio de Defensa

estadounidense deberían ofrecer una orientación transparente y autorizar a los PRT a involucrarse seriamente en este proceso. Lo que se necesita en realidad es la facultad de llevar a cabo una diplomacia local coactiva. Las fuerzas de la Coalición han tomado en ocasiones tales medidas, abriendo fuego brevemente frente a un grupo que se negaba al desarme o sobrevolando la residencia de un "señor de la guerra" con cazas. Estos incidentes siempre acababan pacíficamente poco después, ya que estos grupos tienen motivaciones oportunistas más que ideológicas.

Los Estados Unidos, con ayuda de Francia y del Reino Unido, han estado formando a un nuevo ejército nacional, que actualmente cuenta con 26.000 efectivos. El ANA fue estructurado por el Ministerio de Defensa y despliega tropas con instructores estadounidenses. El modelo de ejército estadounidense, no obstante, tiene un precio. Según el Banco Mundial, el ANA supuso el 13% del Producto Interior Bruto (PIB) en el ejercicio fiscal 2004-2005, y los gastos totales en el sector de seguridad alcanzaron un 17%.^[20] Actualmente, el ANA depende de instructores estadounidenses en lo relativo al apoyo aéreo, la logística y la evacuación médica. La transferencia de estas funciones al ANA resultará aún más cara.

La Coalición ha retardado el crecimiento del ANA. El secretario de Defensa Donald Rumsfeld comunicó al Gobierno afgano que los Estados Unidos prevén que éste podrá pagar los salarios de los militares con cargo a su presupuesto en 2006-2007. Según fuentes afganas, también comunicó a Kabul que el umbral del ANA sería de 45.000 efectivos, en lugar de los 70.000 que el Ministerio de Defensa afgano considera necesarios.

A pesar de que esta tardía preocupación acerca de la sustentación financiera es bien acogida, la decisión unilateral ha situado a los afganos ante una difícil tesitura. Los Estados Unidos, no Afganistán, fijaron los niveles salariales del ANA, y ahora Estados Unidos insiste en que este país empobrecido e inseguro, recién embarcado en una importante estrategia de desarrollo, debe hacer frente a esta carga financiera. Según se informa, Donald Rumsfeld ha asegurado a los afganos que los Estados Unidos garantizarían la seguridad exterior de Afganistán, pero la incapacidad de norteamericana de neutralizar los grupos talibán y de al-Qaeda en Pakistán ha despertado el escepticismo de los afganos respecto a tales garantías.

Como Afganistán no puede tener un ejército apoyado con dinero extranjero durante mucho tiempo, se deberán, inevitablemente, realizar determinados ajustes en la calidad o la cantidad de las fuerzas armadas. Además, simplemente reduciendo el ANA, el Gobierno afgano podría cambiar la estructura militar de inspiración estadounidense por un ejército más económico, aunque quizá menos profesional, basado, por ejemplo, en el servicio militar obligatorio y la retribución en especie (alojamiento y otros servicios) en lugar de la remuneración en efectivo. También deberían efectuarse ciertos ajustes en la Policía Nacional Afgana (ANP, por sus siglas en inglés). Los planes actuales de incrementar los salarios de la policía a un nivel comparable a los del ANA, inflará aún más el presupuesto por encima de los recursos del país. Debido a la insuficiencia de las fuerzas de seguridad nacionales e internacionales, el Gobierno afgano continúa ampliando las milicias informales, sobre todo en las zonas pastún, en las que los talibanes siguen activos. Esta situación ha creado algo de intranquilidad entre los que no pertenecen a la etnia pastún, que han visto cómo se disolvían sus milicias, mucho más numerosas. Debe tenerse en cuenta la necesidad de introducir la equidad regional y étnica en la composición de las fuerzas de seguridad.

Recomendaciones:

- El Gobierno afgano y sus socios en la SSR deberían volver a analizar la estructura y la misión del ejército y la policía, ya que el sector de seguridad afgano debe ser fiscalmente sostenible. Con el fin de permitir que el ANA sea autosuficiente, puede que deba reducirse el número de efectivos inicialmente previstos y convertirlo en más rentable. Ello podría requerir un cambio del modelo de inspiración estadounidense, que se basa en un ejército altamente remunerado y voluntario.
- El cuerpo de policía central también debe ser relativamente pequeño a efectos de su eficacia y sustentación. Antes que intentar desplegar unas fuerzas de seguridad centralizadas por todo el país, el Gobierno debería fijar puestos policiales en las ciudades, las principales carreteras, los pasos fronterizos y los edificios nacionales, y, al mismo tiempo, organizar, controlar y subvencionar moderadamente las fuerzas locales con base en los municipios a lo largo de todo el país.
- Las fuerzas de la Coalición deberían reducir la molesta presencia extranjera en las fuerzas de seguridad. La Coalición debe comenzar a planificar una reducción del papel dominante de Estados Unidos en el ANA. Los asesores previstos para la ANP no deben patrullar.

GOBERNANZA, ESTADO DE DERECHO Y DERECHOS HUMANOS

El *Compact* recoge directrices para fortalecer las instituciones democráticas, en especial la Asamblea Nacional y otros organismos electos, así como para dotar de capacidad y responsabilidad a la administración. Hace hincapié en la reforma del sistema judicial y en el fortalecimiento del Estado de Derecho, lo que también implica la protección de los derechos humanos. Prevé la implantación de un plan de acción para la justicia transicional, con el fin de hacer frente a los abusos del pasado.

REFORMA JUDICIAL

La policía no puede aportar seguridad sin tribunales. El sistema judicial es el único sector del Estado que continúa dominado por los ulema, sabios religiosos, que desempeñan un papel fundamental en la determinación –y debilitación– de la legitimación de los gobiernos. Por consiguiente, la reforma judicial conlleva la aparición de problemas delicados. A estas alturas, sin embargo, la falta de una reforma judicial se ha convertido en un obstáculo

para la seguridad, la gobernanza y el desarrollo económico.

El sistema judicial ha estado dirigido por el presidente del Tribunal Supremo Fazl Hadi Shinwari, que también es presidente del Consejo oficial de los ulema. En opinión de muchos, Shinwari es un hombre corrupto, con conocimientos legales aparentemente deficientes y que ha ofendido a muchos por sus puntos de vista conservadores respecto a la igualdad de género. Sin perjuicio de lo anterior, el presidente Karzai lo ha considerado un hombre útil para mantener la aprobación de los líderes religiosos en lo relativo al sistema de gobierno y la presencia internacional. Shinwari también ha utilizado sus credenciales islámicas para negociar con los talibanes que desean entregarse al Gobierno.

Como el Tribunal Supremo afgano es la cabeza administrativa y judicial del sistema procesal, la formación de un nuevo Tribunal Supremo por parte del presidente Karzai, tal y como establece la Constitución, es fundamental para la reforma judicial. Si los nuevos nombramientos judiciales simplemente sirven para apaciguar a los elementos más conservadores, la reforma volverá a estancarse. Pero si el nuevo Tribunal Supremo incluye a funcionarios islámicos más progresistas, podría transformar a muchos de los ulema en aliados del proceso.

Los afganos también han reivindicado que quieren y necesitan que se tengan en consideración los enormes sufrimientos que han padecido durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, a muchos de los que se encuentran ahora en puestos de poder o de influencia, se les han imputado responsabilidades por delitos del pasado. El Gobierno afgano ha adoptado el Plan de Acción para la Justicia Transicional y el *Compact* exige su implantación en el año 2008. Los grupos que integraban la Alianza del Norte temen que este proceso pueda utilizarse en su contra, ya que son competidores políticos del presidente, y que no afectará ni a los comunistas, que ahora afirman apoyar la democracia, ni a los talibanes, a quienes se les busca complacer para que depongan las armas. La implantación de este programa debería aplacar cualquier sospecha de este tipo.

Recomendaciones:

- El presidente Karzai debería reemplazar a Shinwari como presidente del Tribunal Supremo y formar un tribunal compuesto por jueces de reconocido prestigio jurídico, académico y personal, con formación en derecho islámico, civil y constitucional, incluidos chiíes y mujeres.
- Los donantes deberían apoyar los esfuerzos de entendimiento con los ulemas, y no de confrontación o apaciguamiento, reactivando el contacto de los académicos islámicos afganos con los principales centros de formación en el mundo islámico, tal y como ocurría hace varias décadas.
- Los países donantes y la ONU deberían apoyar la implantación del Plan de Acción para la Justicia Transicional sin politizarlo. Del mismo modo, deberían garantizar que este proceso investigue los abusos cometidos por comunistas, muyahidines, otras milicias, talibán y fuerzas extranjeras (soviéticas, paquistaníes, al-Qaeda, norteamericanas) de manera imparcial y con miras a la instauración de la verdad, la reconciliación y la justicia.

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

La convocatoria de la Asamblea Nacional el día 19 de diciembre de 2005, tras las elecciones a la Cámara Baja y a los Consejos Provinciales del 18 de septiembre de 2005, completó con eficacia el proceso de Bonn, cuyo objetivo era el de restablecer instituciones permanentes de gobierno. La elección de los representantes, de todas formas, es un medio para lograr la provisión de servicios públicos de manera responsable por parte del Estado. Si el Estado es incapaz de proporcionar dichos servicios públicos, las elecciones pueden desembocar en una cleptocracia antes que en una democracia y muchos afganos temen que este proceso ya se encuentra en curso.

Recursos

Afganistán tiene uno de los Gobiernos más débiles del mundo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que los ingresos del Gobierno equivalen al 5,4% del PIB (excluida la droga) en 2005-2006, menos que cualquier otro país sobre el que se disponga de datos. Es más, la Administración encuentra dificultades para distribuir los fondos de los que dispone: las diez provincias más pobres reciben las asignaciones presupuestarias más bajas, lo que se traduce en la inexistencia de una presencia gubernamental y en importantísimos problemas de seguridad.[\[21\]](#)

Los intentos de aumentar los ingresos internos se ven frustrados por la falta de control sobre las fronteras del país, la pequeña porción de la economía en el sector formal legal y la debilidad y corrupción de la administración, en especial en la recaudación de impuestos. En la actualidad, los que pretenden pagar impuestos se ven disuadidos por los recaudadores, que prefieren el pago de sobornos.

El *Afghanistan Compact* exige al Gobierno que aumente los ingresos internos hasta sobrepasar el 8% del PIB para el ejercicio fiscal 2011 y que sea capaz de cubrir el 58% de dicho presupuesto con sus propios recursos, en comparación con el 28% que cubrieron en el año fiscal 2005. Sin embargo, con el aumento de los gastos del funcionariado y de la seguridad será difícil alcanzar tales objetivos.

Recomendaciones:

- La Coalición y el Gobierno afgano deberían apoyar la prosecución de la reforma fiscal, incluidos los despliegues militares de la ISAF y la Coalición en apoyo del control de las fronteras (para la recaudación de ingresos) y de los bancos estatales (para los gastos). El Gobierno debería racionalizar los procedimientos relativos al Impuesto de Sociedades, suprimir los impuestos burocráticos y encontrar otros modos de gravar los gastos de la presencia

internacional, al igual que ha hecho con los impuestos sobre la renta. Por ejemplo, el Gobierno podría gravar las importaciones no relacionadas con el trabajo.

- Los programas de ayuda deberían destinarse a ayudar al Ministerio de Hacienda a establecer recaudación de impuestos, monitorización de ingresos y sistemas de gastos electrónicos, que sean compatibles con el sistema de tesorería ya existente. El desarrollo y financiación de programas, incluidos los subvencionados por los PRT, a través del proceso presupuestario afgano, más que a través de los mecanismos de donantes independientes, es fundamental para el desarrollo de un Estado fiscalmente sostenible.

Administración y provisión de servicios

El Gobierno ha emprendido reformas a nivel nacional, pero muchos Ministerios siguen sin desempeñar sus funciones o están inmersos en la corrupción. Las administraciones de distrito y provinciales, la cara más inmediata del gobierno para la mayoría de los afganos, se encuentran controladas en gran parte por gobernantes ilícitos o violentos.

En el Estado unitario y centralizado de Afganistán, el presidente nombra a todos los ministros, viceministros, gobernadores y jefes de seguridad provinciales. La reputación de las personas así nombradas es una de las cuestiones políticas de importancia en el país. El *Afghanistan Compact* exige al Gobierno la implantación de unos controles formales a través de un organismo independiente para el nombramiento de altos cargos. Dicho organismo investigaría la idoneidad de los candidatos potenciales así como su posible relación en el pasado con el tráfico de drogas, la corrupción, los grupos armados o la violación de los derechos humanos.

Recomendación:

- Además de su investigación confidencial, el organismo afgano de nombramientos debería introducir una mayor transparencia en el proceso de designación de cargos. Debería exigirse que los candidatos hicieran pública su formación, tal y como se exige para la mayoría de los altos funcionarios de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, y ampliar este requisito a sus familias. Los nombramientos de los viceministros, gobernadores, funcionarios de distrito y jefes de policía de distrito y provinciales también deberán anunciarse al público treinta días antes de su entrada en vigor.

Corrupción

La débil administración de Afganistán tiene muy escaso, si no nulo, control efectivo sobre la corrupción, lo que ha debilitado el apoyo al Gobierno. Se han instaurado diversos sistemas con el fin de impedir los principales tipos de corrupción, especialmente un sistema que exige ofertas públicas transparentes para la adjudicación de proyectos. No obstante, cada vez más, los ministros esquivan dicho procedimiento y firman contratos de fuente única, muchos de los cuales se aprueban después por el presidente a fin de no demorar proyectos importantes. El *Compact* obliga al Gobierno a luchar contra la corrupción pero no especifica cómo.

Recomendación:

- El presidente afgano debería comunicar a su gabinete que no va a firmar más contratos de fuente única a no ser que se den circunstancias excepcionales y que se destituirá a todos los ministros que ofrezcan dichos contratos. Los donantes internacionales deberían invertir en el desarrollo de la capacidad del Gobierno afgano para realizar propuestas y procesar contratos de manera que la transparencia no ocasione demoras intolerables.

Autogobierno

A nivel local, las instituciones de autogobierno en Afganistán han permitido que la población sobreviva incluso cuando se colapsó el Gobierno central. Dicha capacidad de autogobierno podía ser una buena señal para el futuro del país, pero la verdad es que dichas instituciones funcionaban muy alejadas del sistema constitucional. Los artífices de la Constitución de 2004 siguieron un precedente histórico al exigir el establecimiento de un sistema administrativo muy centralizado. A pesar de que los *Consejos Provinciales* electos ya han sido formados, sólo poseen funciones de asesoría y de vigilancia. Los presupuestos a nivel rural de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad (CDC) creados por el Programa de Solidaridad Nacional (NSP, por sus siglas en inglés) se encuentran limitados a concesiones en bloque para proyectos específicos aprobados por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural.

Sin embargo, incluso dentro de un sistema unitario, la provisión de servicios y la responsabilidad del gasto público pueden recaer en niveles inferiores del Gobierno, creando un potencial para la integración de un sistema de gobierno local en el Estado. Involuntariamente, los PRT han introducido por primera vez en la historia de Afganistán presupuestos de desarrollo provinciales. En la actualidad, dichos presupuestos se encuentran controlados por funcionarios extranjeros de los PRT, que distribuyen los fondos en base a diferentes grados de participación de las autoridades locales y el pueblo. En determinados casos, los CDC rurales se han agrupado para formular proyectos a nivel de distrito o proyectos más amplios para obtener la financiación del NSP. Esto muestra el potencial que hay para la cesión de competencias.

Recomendación:

- El Gobierno afgano debería implantar las medidas necesarias para ceder competencias en materia de provisión de servicios en el Estado unitario afgano. Cuando los *Consejos Provinciales* elegidos en septiembre de 2005 empiecen a trabajar, tanto éstos como la administración provincial deberían obtener gradualmente un mayor control sobre los

gastos provinciales, incluidos los de los PRT. El Gobierno y los donantes también deberían poner más de su parte para fomentar la cooperación al desarrollo a nivel de las bases, concediendo más poder a los consejos y administraciones provinciales para coordinar las actividades de desarrollo local.

Integración de las Instituciones Religiosas

Afganistán es una República Islámica, y las instituciones islámicas forman parte de la estructura de gobierno. Los ulemas se organizan a través del sistema judicial, el Consejo de los Ulemas, y el Ministerio de Irshad (enseñanza religiosa), Hajj (peregrinaje) y Awqaf (fundaciones islámicas), que paga los salarios de los mulás oficiales. Muchos mulás "extraoficiales" reciben el salario directamente de los fieles a través de lo que se consideran impuestos islámicos, más que donaciones voluntarias. Las mezquitas no son sólo centros de oración e instrucción religiosa, sino centros de autogobierno y de provisión de servicios para la comunidad. El Ministerio y el Consejo de los Ulemas pueden distribuir temas de conversación semanales para los sermones de los viernes en prácticamente todas las poblaciones.

Dichos sermones, o khutba, constituyen el principal medio a través del cual los ulemas comunican al pueblo sus opiniones. En la actualidad, los khutbas a menudo se centran en la corrupción moral, el distanciamiento cada vez mayor entre ricos y pobres y los delitos cometidos por la Coalición. Estos sermones reflejan el debate que mantienen los ulemas acerca de si el Gobierno es islámico y si es legítima la presencia de fuerzas no musulmanas en Afganistán. El Gobierno, con escasos recursos presupuestarios, ha venido eliminando la remuneración de los mulás de los presupuestos. Muchos de los mulás despedidos siguen recibiendo remuneración de las autoridades locales (a menudo involucradas en el comercio de la droga) o de organismos islámicos internacionales.

El Gobierno y los donantes deberían impedir de manera proactiva el aumento de la oposición dirigida a través de la religión. La gestión de las mezquitas y el Consejo de los Ulemas deben reformarse. La exclusión de los mulás del presupuesto estatal simplemente por falta de recursos, o la construcción de mezquitas para demostrar que los Estados Unidos no son anti-islámicos (como han hecho algunos PRT), son peligrosos si no existe una estrategia o política determinada. El capital social que representan las mezquitas rurales debería movilizarse para la reconstrucción del país y el fortalecimiento de sus instituciones constitucionales.

Recomendación:

- El Gobierno afgano debería trasladar gradualmente al ámbito de las instituciones estatales los procedimientos de administración rural y los procedimientos de resolución de disputas, tradicionalmente basados en las mezquitas. Los donantes deberían apoyar este delicado aspecto de la construcción de un Estado islámico.

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Los principales indicadores del bienestar social sitúan a los afganos entre los ciudadanos con más hambre, pobreza, analfabetismo y menor esperanza de vida del mundo. El país ocupa la posición 173 en la lista de 178 países del Índice de Desarrollo Humano, que lo coloca en un empate en el último lugar junto con varios países africanos.[\[22\]](#) Las mujeres afganas se enfrentan a los índices más elevados de analfabetismo y a la peor situación sanitaria del mundo. Afganistán cuenta con la población más joven del mundo (se calcula que un 57% de la población tiene menos de dieciocho años de edad) y con pocas perspectivas de encontrar trabajo.[\[23\]](#)

El sustento de las familias depende en este país pobre y devastado, más que en ningún otro, de las drogas ilegales. Según los cálculos de la ONU y del FMI, el valor de las exportaciones total de opiáceos producidos en Afganistán en 2005-2006 fue de un 38% aproximadamente del PIB (ingresos derivados de la droga no incluidos), comparado con el 47% el año anterior, debido al crecimiento de la economía no derivada de la droga. Muchos de los beneficios obtenidos del tráfico de drogas no pasan a formar parte de la economía afgana, pero aunque sólo un tercio de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas quedara en el país, la contribución directa a la economía doméstica aumentaría a un 15% del total, o a una proporción mayor si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de los gastos financiados por la droga. La ONU calcula que en los últimos años casi el 80% de los ingresos derivados de las drogas no fueron a parar a manos de los cultivadores, sino a manos de los traficantes y procesadores de heroína, quienes destinaron algunos de sus beneficios a corromper el gobierno y apoyar a grupos armados.[\[24\]](#) La distribución de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas, y no las elecciones, determina en gran medida quién ejerce el poder en gran parte de Afganistán.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Frente a estos sombríos antecedentes, Afganistán ha experimentado una recuperación económica. Según el FMI, el PIB real (drogas excluidas) ha alcanzado un crecimiento anual medio de casi el 17% entre 2001-2002 y 2005-2006. El Gobierno ha preferido fijar su propia agenda de desarrollo en lugar de cedérsela a las organizaciones humanitarias. En la Conferencia de Londres presentó su I-ANDS, que fue considerada por las instituciones financieras internacionales como una de las mejores jamás presentadas por un país en desarrollo.

No obstante, el *boom* económico de la posguerra está llegando a su fin. El FMI advierte que las fuentes de la recuperación "serán insuficientes a largo plazo para sostener el crecimiento y paliar la pobreza". Además, en caso de que las políticas contra el narcotráfico se aplicaran de manera incorrecta, se corre el riesgo de invertir el proceso de recuperación económica que ha favorecido la estabilización del país. Una simulación macroeconómica aún inédita efectuada por una institución financiera internacional demuestra que los diferentes tipos de políticas contra la droga tienen diferentes repercusiones macroeconómicas y que una estrategia que implique la erradicación de la misma en

fases tempranas puede desembocar en una contracción del PIB global de casi un 6%. Es probable que el cambio de un reciente crecimiento acelerado del PIB de casi el 20%, a una contracción significativa del mismo, se traduzca en inestabilidad y violencia. Facilitar “medios de vida alternativos” únicamente a los cultivadores no compensaría íntegramente los efectos de dicha contracción económica sobre la pobreza, la nutrición, la salud, el empleo, la inversión, el equilibrio de los salarios, el tipo de cambio y el nivel de los precios. Los países donantes están amenazando con limitar sus ayudas si no se pone rápidamente freno a la producción de drogas, con independencia de sus efectos económicos. El Congreso de los EEUU “retuvo” parte de las ayudas de este año en espera de que el presidente Bush certificara la cooperación de Afganistán en las políticas contra la droga establecidas por los EEUU.

Recomendaciones:

- El objetivo principal de la lucha contra las drogas debería residir en la reducción, tanto absoluta como relativa, de la magnitud económica de los ingresos derivados del opio, y en el mantenimiento al mismo tiempo de un crecimiento positivo que favoreciera a los pobres en el marco de la economía global.[\[25\]](#)
- Las estrategias de desarrollo de la lucha contra la droga deben ser globales, no limitadas. “Los medios de vida alternativos” deben incluir programas globales de desarrollo rural, en los que se incluyan la energía eléctrica, el agua, las carreteras, los créditos, la reducción de la deuda, la formación agrícola y el empleo no agrícola, especialmente en las industrias rurales. La política de lucha contra la droga también debe tomar las medidas macroeconómicas necesarias para minimizar los efectos negativos de la contracción de este sector sobre la economía global. Para que dichas políticas sean totalmente eficaces deberán transcurrir más de diez años.

Este objetivo se centra en reducir los perjuicios que se pudieran ocasionar a la estabilidad de Afganistán, más que en seguir la idea ilusoria de intentar resolver el problema del consumo de drogas –que los países desarrollados no han conseguido resolver a pesar de todos los recursos de los que disponen– en el Estado más débil del mundo. Por consiguiente, la I-ANDS y la nueva Política sobre el Control de Drogas del Gobierno afgano proponen una política de lucha contra las drogas “pro pobre” que se centra inicialmente en la interdicción, el imperio de la ley y la creación de instituciones y de medios de vida lícitos, y, al mismo tiempo, en la inversión en infraestructuras, la protección de derechos y la creación de un marco que permita el desarrollo del sector privado, que hará posible aumentar el bienestar y suprimir paulatinamente la dependencia de la actividad criminal. La erradicación del cultivo de drogas, que el Congreso de EEUU en particular contempla como algo fundamental, a pesar de las irrefutables pruebas en contra, aumenta el precio agrícola del opio, incentiva la producción en zonas remotas y de coste elevado e incrementa el valor de las existencias de los traficantes. La erradicación del cultivo de drogas en Afganistán ha desembocado en abusos, como por ejemplo la venta por los cultivadores de opio de sus hijas para pagar deudas contraídas con los traficantes.[\[26\]](#)

Recomendaciones:

- Con el fin de garantizar que tanto la lucha contra el tráfico de las drogas como el desarrollo económico contribuyan a llevar la estabilidad a Afganistán, los Estados Unidos y otros donantes deberán apoyar el enfoque integrado de la I-ANDS.
- El Gobierno estadounidense debería apoyar la Política Nacional de Control sobre las Drogas del Gobierno afgano. El Congreso no debería socavar estos esfuerzos con su insistencia en la firma de contratos con EEUU, la asignación a determinados proyectos o causas, como el programa de erradicación aérea (al que se opone el Gobierno afgano), o condicionar su apoyo a la consecución de resultados rápidos.
- El mejor método para apoyar la lucha contra las drogas consiste en contribuir con el Fondo Fiduciario para la lucha contra el Narcotráfico, gestionado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PDNU). La OTAN y la Coalición deberían apoyar las operaciones de interdicción lideradas por el Gobierno afgano, especialmente las dirigidas a luchar contra la fabricación de heroína y la posesión de narcóticos, así como adoptar una misión y unas reglas de enfrentamiento comunes en la lucha contra las drogas. En gran parte del país, la prohibición del tráfico de drogas a alto nivel se ha llevado a cabo sin generar una gran resistencia. La excepción la encontramos en Hilmand, donde el PRT británico trabaja con el gobernador para elaborar una estrategia encaminada a hacer frente a los fuertes vínculos en aquella zona entre los traficantes y los talibanes y otros grupos armados. Sin embargo, hasta ahora, la erradicación de los cultivos ha generado más altercados violentos que la interdicción. El mercado afgano de la droga no ha generado, hasta hoy, cárteles violentos; más bien mantiene una mayor fragmentación y competitividad.

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO PRO POBRE

Todos los esfuerzos encaminados a conseguir la estabilización de Afganistán fracasarán si la economía legal no crece lo suficientemente rápido como para crear empleo, ingresos e inversiones suficientes, de manera que se consiga algo más que equilibrar la pérdida de los ingresos derivados del opio y establecer una base fiscal para ampliar los servicios públicos. En 2004, el Gobierno afgano calculó que la consecución de los objetivos de estabilización costaría 27.600 millones de dólares en siete años, con asignaciones de ayudas durante doce años a partir de 2004-2005; la I-ANDS provisionalmente revisó dicho cálculo al alza. Al principio, los recursos dedicados a Afganistán apenas se correspondían con el Plan Marshall, con el que comparó Bush la reconstrucción de Afganistán en abril de 2002.[\[27\]](#) El Gráfico 2 compara la presencia de tropas y las ayudas *per cápita* a Afganistán durante los dos primeros años del período de transición, con otras operaciones de estabilización. Estas cifras no incluyen las operaciones militares de la Coalición o de la ISAF, cuyos costes son mucho más elevados que el presupuesto para las ayudas. Durante 2002-2003, Afganistán se encontraba muy por debajo de todas las operaciones llevadas a cabo en los Balcanes,

Timor Oriental e Irak, e incluso por debajo de Namibia y Haití. Tras estos lentos comienzos, especialmente por parte de los Estados Unidos, la financiación para la reconstrucción está aumentando hacia la tasa necesaria para alcanzar el objetivo de los 27.600 millones de dólares. El coste de suministrar la ayuda, no obstante, ha sido mayor del esperado, de manera que el dinero invertido ha producido menos de lo esperado en la zona, y gran parte del incremento de las ayudas ha ido a parar al sector de la seguridad, cuyo coste ha superado con creces el importe inicialmente previsto.

Gráfico 2: Asistencia en Seguridad y Financiación en

*Operaciones de Construcción de Estado/Nación/Paz

(*) Muestra el punto máximo de la presencia de seguridad y las ayudas económicas medias anuales *per cápita* durante los dos primeros años de cada operación, incluido Afganistán en 2002-2003.

Fuente: Barnett R. Rubin, *The Road to Ruin: Afghanistan's Drug Economy*, Centro para el Progreso Americano y Centro para la Cooperación Internacional, septiembre de 2004; datos obtenidos de James Dobbins *et al.*, *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo To Irak*, RAND Corporation, Santa Monica, 2005).

Como muestra el Gráfico 3, los compromisos de ayuda estadounidenses aumentaron enormemente en 2004-2005, cuando el enviado especial y embajador del presidente, Zalmay Khalilzad, presidía un programa denominado "Accelerate Success" (Acelerar el Éxito), cuyo objetivo era el de aumentar el apoyo al presidente Karzai durante su campaña electoral. El gráfico 3 también muestra, sin embargo, que los Estados Unidos no pudieron ajustar los pagos a los compromisos que había adquirido al respecto.^[28] En cambio, la presión ejercida para la obtención de unos resultados rápidos motivados políticamente llevó al despilfarro y a la incapacidad de cumplir las expectativas de los afganos.^[29] Otros donantes han vivido problemas similares, pero son especialmente graves para los Estados Unidos.^[30]

El *Afghanistan Compact* incluye un anexo sobre la eficacia de las ayudas. El Gobierno afgano se compromete a la transparencia y la responsabilidad, con el fin de conseguir más recursos internos y mejorar su capacidad para gestionar los gastos y la implementación de los programas. En cambio, los donantes aceptan asignar sus ayudas de acuerdo con las prioridades de la ANDS; presentar "compromisos de financiación multianual o indicaciones de apoyo multianual"; aumentar las ayudas canalizadas a través del presupuesto del Estado; crear una capacidad afgana; y, por último, informar acerca de las ayudas de manera que el Gobierno afgano pueda integrarlas en su presupuesto nacional y emitir informes acerca de su utilización a la Asamblea Nacional.^[31]

Más del 75% de todas las ayudas a Afganistán financian proyectos directamente implantados o contratados por los donantes. Esta modalidad de entrega de ayudas, aunque era inevitable al principio, últimamente está resultando contraproducente. Si se prolonga, lo que hace es debilitar, no construir un Estado. Si se permite al Estado proveer directamente los servicios, se fomenta su legitimidad y responsabilidad; si se integran los proyectos de ayuda en el proceso presupuestario, se fomenta la sostenibilidad. Un gobierno que no puede informar al parlamento acerca del gasto público difícilmente podrá ser democrático, independientemente del número de elecciones que se celebren.

Gráfico 3: Ayudas estadounidenses a Afganistán

Fuente: Ministerio de Hacienda afgano

Sin embargo, tres de los principales donantes –Estados Unidos, Japón y Alemania– insistieron en reducir estas ayudas. Los mandos militares estadounidenses afirman que la responsabilidad fiduciaria del Gobierno norteamericano para con los contribuyentes dificulta la canalización de dinero a través del presupuesto estatal afgano. Al igual que otros donantes, los Estados Unidos mencionan lo extendido de la corrupción y la falta de capacidad en Afganistán, preocupaciones que se consideran válidas, a pesar de que no impiden que el Reino Unido canalice ayudas a través del presupuesto. El argumento de la responsabilidad fiduciaria, no obstante, se viene abajo con el peso de la prueba de lo que en realidad hace el Gobierno estadounidense con gran parte del dinero de los contribuyentes en Afganistán. Lo desembolsa a los contratistas estadounidenses que gastan una parte importante de los fondos (sin comunicarlo) en instalarse en el país. En cierto caso, los servicios prestados eran de calidad tan ínfima que el Ministerio al que se suponía debían ayudar los expulsó. La normativa sobre seguridad a veces impide a los contratistas estadounidenses llevar a cabo proyectos en la zona y además supone un coste adicional significativo. Tanto la responsabilidad fiduciaria hacia el contribuyente estadounidense como los objetivos políticos del Gobierno norteamericano podrían cumplirse mejor mediante un apoyo presupuestario directo al Gobierno afgano, en combinación con programas de creación de capacidades.

Recomendación:

- Los donantes internacionales, y Estados Unidos en particular, deberían asignar ayudas de acuerdo con las prioridades de la ANDS. Deberían vencer los obstáculos legales y políticos a la financiación a través del presupuesto del gobierno, estableciendo criterios específicos para hacerlo. El Congreso no debería minar estos esfuerzos con su insistencia en la contratación de estadounidenses o la asignación de contratos. Los mejores mecanismos para el apoyo presupuestario directo son el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, gestionado por el Banco Mundial, y los dos fondos gestionados por el PNUD: el Fondo Fiduciario para el Mantenimiento de la Ley y el Orden en Afganistán y el Fondo Fiduciario para la Lucha contra el Narcotráfico. Estos tres fondos fiduciarios aportan grandes incentivos, proporcionando directrices y mecanismos de control, de manera que el Gobierno afgano pueda reforzar sus capacidades y aumentar su responsabilidad y rendimiento.

DIMENSIONES REGIONALES DE LA RECONSTRUCCIÓN

Para el desarrollo de Afganistán es necesario que se cree un clima de cooperación entre este país, cerrado al mar, y sus vecinos, especialmente Pakistán e Irán, que le pueden proporcionar la salida al mar.^[32] Sin la confianza en los acuerdos de seguridad de la región, los países vecinos podrían mostrarse reticentes a facilitar la integración económica y de infraestructuras indispensable para el futuro de Afganistán.

Recomendaciones:

- Los Estados Unidos y otros donantes deberían apoyar la cooperación económica regional, que incluye el apoyo a las infraestructuras, el comercio y el tránsito, el uso de agua, la energía, la emigración y la mano de obra, así como al desarrollo de las zonas fronterizas, con el establecimiento de marcos de financiación específicos para la cooperación económica regional en la zona.

Para ello será necesario establecer unas líneas presupuestarias para la cooperación regional, así como crear mecanismos de financiación, como un fondo fiduciario para el desarrollo de la cooperación regional en apoyo del desarrollo y estabilización de Afganistán.

- Los Estados Unidos y sus aliados, quizá a través de la OTAN, deberían entablar debates de alto nivel encaminados a aislar el desarrollo económico afgano del conflicto de Irán o de las preocupaciones sobre la presencia militar de la Coalición.

CONCLUSIÓN

Con el presente informe se pretende hacer un esbozo realista de los problemas de Afganistán; estos son los desafíos a los que se enfrenta Afganistán. Ya sabemos que el precio del fracaso es casi incalculable. El *Afghanistan Compact* aporta muchos elementos de un plan para conseguir una seguridad, una gobernabilidad y un desarrollo sostenibles. Este informe trata de completarlo sugiriendo medidas adicionales para su implantación. Si la comunidad internacional no puede o no quiere pagar el precio del éxito, o si las autoridades afganas no pueden o no quieren tomar las decisiones necesarias para utilizar las ayudas de manera eficaz, deberán responder a la siguiente pregunta: ¿Qué riesgos están dispuestos a aceptar? Los afganos están decididos a no volver a un pasado que aborrecen; ¿les permitirán sus líderes y los actores internacionales alcanzar el éxito?

ACERCA DEL AUTOR

Barnett R. Rubin es Director de estudios y miembro superior del *Center on International Cooperation* de la Universidad de Nueva York. Los meses de noviembre y diciembre de 2001 actuó en calidad de asesor del Enviado Especial del Secretario General de la ONU para Afganistán, Lakhdar Brahimi, durante las negociaciones que se llevaron a cabo con motivo del Acuerdo de Bonn. Desde 1994 hasta 2000, fue Director del *Center for Preventive Action* y Director de estudios de paz y conflictos en el *Council on Foreign Relations* de Nueva York.

Con anterioridad, el Dr. Rubin fue profesor asociado de ciencias políticas y Director del Centro para el Estudio de Asia Central en la Universidad de Columbia, miembro del programa Jennings Randolph para la Paz Internacional en el Instituto Estadounidense para la Paz, y profesor asistente de ciencias políticas en la Universidad de Yale. Está considerado como uno de los más destacados expertos del mundo en Afganistán, la prevención de conflictos y la construcción de la paz, y es autor de varios libros, entre los que se encuentran *Blood on the Doorstep: The Politics of Preventing Violent Conflict* (2002); *Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia* (1999); y *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State* (1995).

DECLARACIÓN DE OBJETIVOS DEL CENTER FOR PREVENTIVE ACTION

El *Center for Preventive Action* (CPA) pretende ayudar a impedir, desactivar o resolver conflictos en los que se producen víctimas mortales, así como ampliar los conocimientos sobre la prevención de conflictos. Para ello, crea un foro en el que los representantes de los gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones y la sociedad civil se reúnen para desarrollar estrategias operativas y oportunas para fomentar la paz en situaciones conflictivas específicas. El Centro centra su atención en los conflictos en países o regiones que afectan a los intereses estadounidenses, pero que de otra manera podrían pasar desapercibidos; conflictos en los que la prevención parece posible; y conflictos en los que los recursos del CFR pueden marcar la diferencia. El Centro lleva a cabo estas actividades a través de:

- *La convocatoria de Comisiones de Acción Preventiva Independientes* integradas por miembros, personal y otros expertos del Consejo. Las comisiones elaboran una estrategia práctica y ejecutable para la prevención de un conflicto, confeccionada a la medida de los hechos de la situación en particular.
- *La publicación de informes especiales* para evaluar y responder rápidamente a las situaciones de conflicto y formular recomendaciones sobre una política concreta y oportuna que podrían utilizar el gobierno estadounidense, la comunidad internacional y los actores locales para limitar el posible número de víctimas mortales.
- *La participación del gobierno de EEUU y de los medios de comunicación de noticias* en los esfuerzos de prevención de conflictos. El personal del Centro y los miembros de la Comisión se reúnen con funcionarios de la administración y miembros del Congreso para informarles sobre las investigaciones y recomendaciones del CPA, facilitan los contactos con funcionarios estadounidenses y actores locales o externos clave, y alertan a periodistas de focos potenciales de

conflicto por todo el mundo.

- *La creación de redes con organizaciones internacionales e instituciones*, con el fin de complementar y aprovechar la ya establecida influencia del Consejo en el marco de la política estadounidense, así como de aumentar la proyección de las recomendaciones del CPA.
- *La provisión de una fuente de información especializada en la prevención de conflictos* incluyendo análisis, monografías y lecciones aprendidas de conflictos anteriores, que los responsables de la formulación de políticas y los ciudadanos en general pueden utilizar para prevenir o atenuar conflictos futuros.

COMITÉ ASESOR DEL CENTER FOR PREVENTIVE ACTION

John W. Vessey Jr.

GENERAL, EEUU (RET.);
PRESIDENTE, COMITÉ ASESOR DEL CPA

Morton I. Abramowitz
THE CENTURY FOUNDATION

Patrick M. Byrne
OVERSTOCK.COM

Antonia Handler Chayes
TUFTS UNIVERSITY

Leslie H. Gelb
CONSEJO DE RELACIONES EXTERIORES

Joachim Gfoeller Jr.
G.M.G. CAPITAL PARTNERS, L.P.

Richard N. Haass
CONSEJO DE RELACIONES EXTERIORES

David A. Hamburg
CORNELL UNIVERSITY MEDICAL
COLLEGE

John G. Heimann
FINANCIAL STABILITY INSTITUTE

George A. Joulwan
GENERAL, EEUU (RET.);
ONE TEAM, INC.

Jane Holl Lute
NACIONES UNIDAS

Vincent A. Mai
AEA INVESTORS INC.

Margaret Farris Mudd
FINANCIAL SERVICES
VOLUNTEER CORPS

Kenneth Roth
HUMAN RIGHTS WATCH

Barnett R. Rubin
UNIVERSIDAD DE NUEVA YORK

Julia Vadala Taft
Robert G. Wilmers
MANUFACTURERS & TRADERS
TRUST CO

OTROS INFORMES ESPECIALES DEL CONSEJO

SUBVENCIONADOS POR EL COUNSEL ON FOREIGN RELATIONS

Preventing Catastrophic Nuclear Terrorism

Charles D. Ferguson; CSR nº 11, marzo de 2006

Getting Serious About the Twin Deficits

Menzie D. Chinn; CSR nº 10, septiembre de 2005

Both Sides of the Aisle: A Call for Bipartisan Foreign Policy

Nancy E. Roman; CSR nº 9, septiembre de 2005

Forgotten Intervention? What the United States Needs to Do in the Western Balkans

Amelia Branczik y William L. Nash; CSR nº 8, junio de 2005

A New Beginning: Strategies for a More Fruitful Dialogue with the Muslim World

Craig Charney y Nicole Yakatan; CSR nº 7 de mayo de 2005

Power-Sharing in Irak

David L. Phillips; CSR nº 6, abril de 2005

Giving Meaning to "Never Again": Seeking an Effective Response to the Crisis in Darfur and Beyond

Cheryl O. Igiri y Princeton N. Lyman; CSR nº 5, septiembre de 2004

Freedom, Prosperity, and Security: The G8 Partnership with Africa: Sea Island 2004 and Beyond

J. Brian Atwood, Robert S. Browne, y Princeton N. Lyman; CSR nº 4, mayo de 2004

Addressing the HIV/AIDS Pandemic: A U.S. Global AIDS Strategy for the Long Term

Daniel M. Fox y Princeton N. Lyman; CSR nº 3, mayo de 2004

Cosubvencionado junto con el *Milbank Memorial Fund*

Challenges for a Post-Election Philippines

Catharin E. Dalpino; CSR nº 2, mayo de 2004

Stability, Security, and Sovereignty in the Republic of Georgia

David L. Phillips; CSR nº 1, enero de 2004

Si desea adquirir una copia impresa, le rogamos se ponga en contacto con la *Brookings Institution Press*: 800-537-5487.

Observación: Todos estos informes se encuentran disponibles en la página web del CFR en www.cfr.org, junto con una lista completa de las publicaciones del CFR desde 1998. Para más información, póngase en contacto con publications@cfr.org.

[1] El *Afghanistan Compact* y el I-ANDS se encuentran disponibles en www.ands.gov.af.

[2] Para este marco conceptual para la construcción de la paz, véase Barnett R. Rubin, "Constructing Sovereignty for Security", *Survival*, vol. 47, nº 4 (invierno de 2005), pp. 93-106.1

[3] Walter Pincus, "Growing Threat Seen In Afghan Insurgency: Defense Intelligence Agency Chief Cites Surging Violence in Homeland", *Washington Post*, 1/III/2006.

[4] Estados Unidos comenzó con la creación de una "coalición de los dispuestos" (*coalition of the willing*) contra el terrorismo el día 12 de septiembre de 2001; actualmente ya son setenta las naciones que apoyan la guerra global contra el terrorismo. Hasta la fecha, veintiún Estados han desplegado más de 16.000 tropas en la zona de responsabilidad del Mando Central estadounidense. En Afganistán, los miembros de la Coalición contribuyen con unas 8.000 tropas en la Operación Libertad Duradera y la ISAF en Kabul. Véase página <http://www.centcom.mil/sites/uscentcom1/Shared%20Documents/Coalition.aspx>.

[5] Michael Bhatia et al., *Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan*, Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán, junio de 2004; James Dobbins et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak*, RAND, Santa Monica, 2003; Seth G. Jones, "Averting Failure in Afghanistan", *Survival*, vol. 48, nº 1, primavera de 2006.

[6] Ahmed Rashid, "He's Welcome in Pakistan", *Washington Post*, 26/II/2006.

[7] "Bush Praises Pakistan Terror Role", *BBC News*, 4/III/2006.

[8] Daniel Cooney, "Karzai Wants End to U.S.-Led Operations", *Associated Press Online* (Kabul), 20/IX/2005.

[9] Tim Golden, "Years After Two Afghans Died, Case Falters", *New York Times*, 13/II/2006.

[10] Comunicado de Prensa de la Casa Blanca: *Declaración Conjunta de los Estados Unidos y Afganistán para la creación de una Asociación Estratégica*, 23/V/2005; véase <http://www.state.gov/p/sa/rls/pr/2005/46628.htm>.

[11] Para conocer una opinión crítica de determinado paquistaní que tuvo acceso a información privilegiada, consúltese Husain Haqqani, "Pakistan is Playing a Cat and Mouse Game", *Gulf News*, 19/X/2005, http://www.gulf-news.com/Articles/WorldNF.asp?Article_ID=187493. Consúltese también el libro de Haqqani *Pakistan: Between Mosque and Military*, Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 2005.

[12] Cooney, "Karzai Wants End to U.S.-Led Operations"; Jones, "Averting Failure in Afghanistan".

[13] Entrevista de Martha Raddatz con el presidente Musharraf, *ABC News*, 27/II/2006; transcripción íntegra facilitada por *ABC News*.

[14] "Pakistan President Blasts Afghan Leader", *CNN.com*, 6/III/2006.

[15] John Lee Anderson, "The Man in the Palace", *New Yorker*, 6/VI/2005.

[16] Durante su viaje a Kabul en octubre de 2005, el secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, anunció que la OTAN aumentaría sus fuerzas en Afganistán hasta en 15.000 soldados y que llevaría a cabo operaciones contra los grupos insurgentes cuando se ampliara su misión a la zona meridional de Afganistán en los meses siguientes. Véase Carlotta Gall, "NATO to Expand Force and Task In Afghanistan", *New York Times*, 7/X/2005.

[17] Eric Schmitt y David S. Cloud, "United States May Start Pulling Out of Afghanistan Next Spring", *New York Times*, 14/IX/2005; James Travers, "Smart Move to Sidestep Afghanistan Prison Controversy", *The Hamilton Spectator* (Ontario, Canadá), 4/III/2006.

[18] Gobierno Islámico de Afganistán, *Terms of Reference for the Combined Force Command and ISAF PRTs in Afghanistan*, 27/I/2005.

[19] Ali A. Jalali, "The Future of Afghanistan", *Parameters*, primavera de 2006, p. 6.

[20] Banco Mundial, *Afganistán: Manejo de las Finanzas Públicas para el Desarrollo*, Informe Principal, vol. 1, Banco Mundial, Washington DC, 27/XI/2005, p. 24.

[21] Ashraf Ghani, Clare Lockhart, Baqer Massoud, y Nargis Nehan, "Public Finance in Afghanistan: The Budget as the Instrument of State-Building and Policymaking", en James Boyce (ed.), *Peace and the Public Purse: Building State Capacity after Violent Conflict*, Departamento de Cooperación Internacional, Nueva York, de próxima aparición.

[22] Junto con Somalia, Afganistán es uno de los dos países del mundo incapaces de ofrecer suficientes datos exactos para constar en el *ranking* del Informe de Desarrollo Humano anual del Programa de Desarrollo de la ONU. Mediante la utilización, no obstante, de los datos disponibles, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Afganistán de 2004 se consideró que Afganistán habría ocupado la posición 173 de 178, poco por encima de los Estados africanos del Chad, Malí, Burkina Faso, Sierra Leona y Níger. PNUD, *Afganistán: Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2004*, http://hdr.undp.org/docs/reports/national/AFG_Afghanistan/afghanistan_2004_en.pdf.

[23] Para conocer las estadísticas de la población de Afganistán, véase *Informe sobre el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre Afganistán*, http://www.andis.gov.af/src/src/MDGs_Reps/MDGR%202005.pdf.

[24] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Dirección de lucha contra el narcotráfico del gobierno de Afganistán, *Opium Survey*, 2005, p. 9, http://www.unodc.org/pdf/afg/afg_survey_2005_exsum.pdf.

[25] Los "pobres" en Afganistán se definen como: (1) aquellos que no disponen de la comida suficiente para conseguir las calorías necesarias de manera constante (aproximadamente un 40% de la población rural); o (2) aquellos que viven con menos de un dólar estadounidense al día (de cuyo caso no se dispone de datos aún). El crecimiento a favor de los pobres es importante porque, en caso contrario, los pocos ricos monopolizarían la mayoría de los beneficios de la inversión.

[26] Farah Stockman, "Afghan Women Pay the Price for War on Drugs", *Boston Globe*, 29/IX/2005.

[27] Presidente George W. Bush, *Remarks on war effort delivered to the George C. Marshall ROTC Award Seminar on National Security at Cameron Hall*, Virginia Military Institute, Lexington, Virginia, 17/IV/2002, disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020417-1.html>.

[28] Una oferta de dinero es una promesa de conceder una cantidad de dinero; un compromiso es un contrato firmado para un uso específico de determinados fondos. Los compromisos desembocan en desembolsos de dinero, que son depositados en cuentas de fondos fiduciarios o en agencias de ejecución. Los fondos desembolsados se van gastando a medida que se implantan proyectos, lo que en determinados casos puede suceder tras el transcurso de varios años. Los donantes informan sobre el desembolso, que constituye un gasto para el gobierno donante, pero no sobre el gasto final en desarrollo, lo que es del mayor interés para el receptor de las ayudas.

[29] Véase Carlotta Gall y Somini Sengupta, "Afghan Electorate's Message: The Provinces Need Public Works and Restoration of Order", *New York Times*, 20/IX/2005.

[30] Los datos del Ministerio de Hacienda acerca de las ayudas muestran que transcurrido el año 2005, los Estados Unidos han desembolsado el 36% de los compromisos que adquirió para dicho año, en comparación con el 58% de los demás donantes.

[31] El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, gestionado por el Banco Mundial, apoya los gastos periódicos y de desarrollo del gobierno. Los fondos fiduciarios gestionados por el PNUD apoya la SSR y la lucha contra la droga.

[32] Véase Barnett R. Rubin con Andrea Armstrong, "Regional Issues in the Reconstruction of Afghanistan", *World Policy Journal*, vol. 20, nº 1, primavera de 2003, pp. 37-48; y S. Frederick Starr, "A Partnership for Central Asia", *Foreign Affairs*, julio/agosto 2005.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

Subir ▲